

ФОНД ПОДДЕРЖКИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ,
ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ



ОБСЕ
ОБЯЗАТЕЛЬСТВА,
ОТНОСЯЩИЕСЯ К ПРАВАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ,
И ТЕМАТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ
МЕНЬШИНСТВ

СПРАВОЧНОЕ ПОСОБИЕ

МОСКВА
2014

ФОНД ПОДДЕРЖКИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ,
ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ

К 40-летию Хельсинкского совещания
по безопасности и сотрудничеству
в Европе

ОБСЕ
ОБЯЗАТЕЛЬСТВА,
ОТНОСЯЩИЕСЯ К ПРАВАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ,
И ТЕМАТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ
МЕНЬШИНСТВ

СПРАВОЧНОЕ ПОСОБИЕ

В помощь центрам правовой защиты
и организациям российских соотечественников
за рубежом

Составитель: первый заместитель Исполнительного директора Фонда
В.П.Иванов

МОСКВА
август 2014

СБСЕ-ОБСЕ¹
(краткая справка)

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе было созвано по инициативе СССР и социалистических государств Европы в Хельсинки в 1975 году как международный форум представителей 35 европейских государств, а также США и Канады для выработки мер уменьшения военного противостояния и укрепления безопасности в Европе. 1 августа 1975 в Хельсинки был подписан Заключительный акт, ставший важным фактором обеспечения мира в Европе. Заключительный акт предусматривает проведение периодических встреч представителей государств-участников для проверки выполнения его положений или обязательств. В настоящее время ОБСЕ - крупнейшая в мире региональная организация, занимающаяся вопросами безопасности, объединяет 57 стран, расположенных в Северной Америке, Европе и Центральной Азии. Прежнее название — было изменено на «Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе» (ОБСЕ) решением государств-участников Будапештской встречи на высшем уровне в 1994 году. На Хельсинкской встрече на высшем уровне 1992 года был учреждён пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ. С июля 2013 года его занимает представитель Финляндии г-жа Астрид Торс. Все государства-участники ОБСЕ в ней обладают равным статусом. Решения принимаются на основе консенсуса. Они не имеют юридически обязательного характера, но, как отмечается в ряде документов, принятых на высшем уровне, рассматриваются как решения «политически обязательного характера» (Будапештский документ, 1994 г., X. 39).

¹ СБСЕ – Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе.
ОБСЕ - Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ОБСЕ. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ПРАВАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ.....	стр. 5
Введение.....	стр. 5
1. Защита прав человека и основных свобод, включая равенство возможностей и недискриминацию.....	стр. 8
2. Эффективное участие в общественной и политической жизни.....	стр. 24
3. Культурная, языковая и религиозная самобытность и вопросы образования	стр. 28
4. Контакты между людьми, свобода СМИ и доступ к информации.....	стр. 32
5. Права национальных меньшинств на создание организаций и объединений.....	стр. 37
II. ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ОБСЕ ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ (ВКНМ) ТЕМАТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ 1996 – 2012.....	стр. 39
1). Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств в области образования, 1996 г.	стр. 40
2). Ословские рекомендации по языковым правам национальных меньшинств, 1998 г.	стр. 42
3). Лундские рекомендации, 1999 г.	стр. 43
4). Больцанские Рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях, 2008 г.	стр. 47
5). Люблянские рекомендации по интеграции многообразных обществ - интеграция с уважением к разнообразию.....	стр. 50

I. ОБСЕ. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ПРАВАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Введение

Уважение прав человека и основных свобод, включая права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, является существенным фактором мира, справедливости и благополучия, необходимых для обеспечения взаимопонимания и доверия, дружественных и добрососедских отношений между равноправными суверенными государствами. Как показывает история, неуважение к правам человека и, в том числе, к правам меньшинств, может приводить к подрыву внутригосударственной стабильности и отрицательно сказываться на отношениях между государствами, тем самым ставя под угрозу международный мир и безопасность.

За почти 40 лет, прошедших после Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки 1975 г.), странами региона ОБСЕ/ОБСЕ (57 стран) накоплен значительный опыт в сфере разработки международного законодательства, регламентирующего права национальных меньшинств. Учитывая исторические перемены, произошедшие в мире в конце 80-х – начале 90-х гг., европейские страны, основываясь на концепции Заключительного акта Хельсинки, разработали обширный перечень стандартов и принципов, которые ОБСЕ определяет как «человеческое измерение». В терминологии ОБСЕ понятие «человеческое измерение» используется для обозначения комплекса норм и видов деятельности, связанных с правами человека и демократией, которое рассматривается ОБСЕ в качестве одного из трёх измерений безопасности наряду с военно-политическим и экономико-экологическим. Более того, процесс уточнения таких стандартов продолжается.

Регулярно проводятся совещания ОБСЕ, ежегодные Встречи Совета министров иностранных дел государств-участников ОБСЕ и многочисленные

дополнительные мероприятия, где принимаются хартии, декларации и другие документы, устанавливающие стандарты по таким важнейшим для национальных меньшинств направлениям, как:

- защита прав человека и основных свобод, включая равенство возможностей и недискриминацию;
- эффективное участие в общественной и политической жизни;
- культурная, языковая и религиозная самобытность и вопросы образования;
- контакты между людьми, свобода СМИ и доступ к информации;
- право национальных меньшинств на создание организаций и объединений;
- защита от преступлений на почве ненависти;

Российская диаспора, состоящая из российских соотечественников, проживающих за рубежом и подпадающих под определение Федерального закона РФ №99-ФЗ от 24.05.1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (с последующими изменениями), полностью соответствует содержанию международного термина «национальное меньшинство» и является пятой в мире по численности. Поэтому общепризнанные принципы и нормы международного права в отношении национальных меньшинств приобретают особое значение для защиты прав и законных интересов соотечественников. При этом на современном этапе развития движения российских соотечественников наряду с защитой их этнокультурных прав всё более значимыми становятся их право на участие в управлении государством постоянного проживания, в его социальной и политической жизни, а также право на представительство в административных органах, особенно в местах компактного проживания.

Естественно, что активное использование международного права и международных стандартов в области защиты прав национальных меньшинств по всему их диапазону будет способствовать не только консолидации зарубежного Русского мира, но и существенному повышению общественной и

политической активности, росту гражданского самосознания и укреплению авторитета соотечественников и их организаций у административных органов и гражданского общества стран проживания.

Документы, использованные при составлении данного справочного пособия², были подписаны или иным образом приняты в ходе встреч на высшем уровне, встречах Совета министров иностранных дел, на конференциях СБСЕ/ОБСЕ и на других официальных мероприятиях по проблемам защиты прав национальных меньшинств. Несмотря на то, что в международном праве эти документы не считаются юридически обязывающими, они представляют собой политические обязательства, принятые в результате консенсуса и связывающие каждое участвующее в их принятии государство.

В данное пособие включён также обзор рекомендаций, принятых по инициативе Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств в 1996-2012 гг. Рекомендации, подготовленные при непосредственном участии признанных международных экспертов, призваны выступить в роли практического руководства, в основу которого легли соответствующие международные нормы и стандарты.

Как представляется, такая информация могла бы быть полезной членам координационных советов организаций российских соотечественников, сотрудникам центров правовой защиты, русскоязычным СМИ и всем тем, кто интересуется международно-правовыми стандартами, которые признаются странами-участниками ОБСЕ в отношении национальных меньшинств.

² Названия и выдержки из документов СБСЕ/ОБСЕ приводятся с сохранением терминологии и стилистики официальных переводов на русский язык, опубликованных Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ):

- «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения». Том I. Сборник документов в тематическом порядке. Третье издание. Warsaw, Poland, 2011.

- «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения». Том II. Сборник документов в хронологическом порядке. Третье издание. Warsaw, Poland, 2011.

- «ВКНМ тематические рекомендации 1996 – 2008» [Электронный ресурс] // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе [Официальный сайт]. URL: <http://www.osce.org/ru/hcnm/74511?download=true> (дата обращения: 07.08.2014).

1. Защита прав человека и основных свобод, включая равенство возможностей и недискриминацию.

1.1. Хельсинкское Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.

Хельсинкское Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. явилось крупнейшим международным событием. Подписанный по итогам Совецания Заключительный акт остаётся базовым документом общей концепции безопасности в Европе и во всём регионе ОБСЕ (до 1994 г. – СБСЕ).

Заключительный акт Хельсинки стал важным европейским документом, признавшим защиту прав человека и основных свобод предметом международного внимания и включившим их в рамки концепции региональной безопасности. В него также вошли положения по защите «этнических меньшинств в Европе». Так, в Декларации принципов взаимных отношений государств-участников (принцип VII), говорится:

- Государства-участники, на территории которых проживают этнические меньшинства, будут уважать права лиц, относящихся к таким меньшинствам, будут предоставлять им полную возможность физического пользования правами человека и основными свободами и будут таким образом защищать их законные интересы в этой области.

1.2. Встреча СБСЕ в Мадриде в 1983 г.

В итоговом документе государства-участники:

- подчёркивают важность постоянного прогресса в обеспечении уважения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и их фактического пользования этими правами, а также в защите их законных интересов, как предусматривается в Заключительном акте (раздел «Принципы»).

1.3. Венская встреча представителей государств участников СБСЕ, 1989

2.

Государства-участники приветствовали благоприятное развитие международной обстановки с момента завершения Мадридской встречи в 1983 г. и выразили свое удовлетворение тем, что деятельность СБСЕ способствовала такому развитию. По завершении встречи был принят Итоговый документ (Вена, 15 января 1989 г.), в котором отмечалось, что Государства-участники будут:

(п. 13.7) - обеспечивать в пределах своей территории каждому, подлежащему их юрисдикции, права человека и основные свободы без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства;

(п. 18) - Государства - участники будут предпринимать непрерывные усилия по осуществлению положений Заключительного акта и мадридского Итогового документа, касающихся национальных меньшинств. Они будут принимать все необходимые законодательные, административные, юридические и другие меры, а также применять соответствующие международные инструменты, которыми они могут быть связаны, для обеспечения защиты прав человека и основных свобод лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам на их территории. Они будут воздерживаться от любой дискриминации в отношении таких лиц и способствовать осуществлению их законных интересов и чаяний в области прав человека и основных свобод.

(п. 19) Они будут защищать и создавать условия для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств на своей территории. Они будут уважать свободное осуществление прав лицами, принадлежащими к таким меньшинствам, и обеспечивать их полное равенство с другими.

1.4. Совещание по человеческому измерению СБСЕ. Копенгаген, 1990

2.

Следующее Совещание, одно из наиболее важных в контексте защиты прав национальных меньшинств, проходило **в Копенгагене в 1990 г.** На нем государства-участники рассмотрели вопрос о выполнении своих обязательств в сфере человеческого измерения. Там же был принят так называемый Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ, посвященный вопросам уважения прав человека, основных свобод и их осуществления, развития контактов между людьми и решения других смежных вопросов гуманитарного характера. Специальная глава упомянутого Документа (глава IV) касалась защиты прав меньшинств, прежде всего, этнокультурного характера, что лишний раз свидетельствует о пристальном внимании международного сообщества к этим проблемам.

В частности:

- (гл. IV, ст. 30) Государства-участники признают, что вопросы, относящиеся к национальным меньшинствам, могут быть удовлетворительным образом решены только в демократических политических рамках, основанных на верховенстве закона, в условиях функционирования независимой судебной системы. Эти рамки гарантируют полное уважение прав человека и основных свобод, равные права и положение всех граждан, свободное выражение всех их законных интересов и чаяний, выполнение правовых норм, ставящих эффективные препятствия на пути злоупотребления государственной властью, политический плюрализм и социальную терпимость.

(гл. IV, ст. 30) Они далее подтверждают, что уважение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как части общепризнанных прав человека, является существенным фактором мира, справедливости, стабильности и демократии в государствах-участниках.

(гл. IV, ст. 31.) Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право полностью и эффективно осуществлять свои права и основные

свободы без какой-либо дискриминации и в условиях полного равенства перед законом.

Государства-участники примут, в случае необходимости, специальные меры с целью гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, полное равенство с другими гражданами в осуществлении прав человека и основных свобод и пользовании ими.

Важным положением Документа стало **определение принадлежности к национальному меньшинству и перечень прав национальных меньшинств.**

(гл. IV, ст. 32.) Принадлежность лица к национальному меньшинству является предметом его личного выбора, и никакие неблагоприятные последствия не могут возникать из осуществления такого выбора.

<...> Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут осуществлять свои права и пользоваться ими на индивидуальной основе, а также совместно с другими членами своей группы.

- (гл. IV, ст. 33) Государства-участники будут защищать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность национальных меньшинств на своей территории и создавать условия для поощрения этой самобытности. Они будут принимать необходимые меры с этой целью после проведения надлежащих консультаций, включая контакты с организациями или ассоциациями таких меньшинств, в соответствии с процедурой принятия решений каждого государства.

- (гл. IV, ст. 36) Государства-участники признают особую важность развития конструктивного сотрудничества между ними по вопросам национальных меньшинств. Такое сотрудничество имеет своей целью содействие взаимопониманию и доверию, дружественным и добрососедским отношениям, международному миру, безопасности и справедливости. Каждое государство-участник будет содействовать климату взаимного уважения, понимания, сотрудничества и солидарности между всеми лицами, проживающими на его территории, без различия этнического или

национального происхождения или религии и будут поощрять решение проблем с помощью диалога, основанного на принципах верховенства закона.

- (гл. IV, ст. 38) Государства-участники в своих усилиях по защите и поощрению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, будут в полной мере соблюдать свои обязательства согласно существующим конвенциям по правам человека и другим соответствующим международным инструментам и рассмотрят вопрос о присоединении к соответствующим конвенциям, если они этого еще не сделали, включая конвенции, предусматривающие право отдельных лиц на жалобу.

1.5. Совещание глав государств и правительств государств-участников СБСЕ. Париж, 1990 г.

По итогам совещания СБСЕ (1990 г.) была подписана Парижская хартия для новой Европы (провозгласившая окончание холодной войны), заключён Договор об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ), принята совместная декларация 22 государств (членов НАТО и ОВД), создан ныне действующий трёхступенчатый механизм политических консультаций: встречи на высшем уровне, Совет министров иностранных дел (СМИД), Комитет старших должностных лиц.

В Парижской хартии (гл. «Права человека, демократия и верховенство закона») отмечается:

...Мы подтверждаем, что этническая, культурная, языковая и религиозная самобытность национальных меньшинств будет защищена, и что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право свободно выражать, сохранять и развивать эту самобытность без какой-либо дискриминации и в условиях полного равенства перед законом.

...Мы заявляем, что вопросы, касающиеся национальных меньшинств, могут решаться удовлетворительным образом только в демократических политических рамках. Мы признаём далее, что права лиц, принадлежащих к

национальным меньшинствам, должны полностью уважаться как часть всеобщих прав человека.

На Парижском совещании было принято решение провести в 1991 г. в Женеве совещание экспертов по вопросам национальных меньшинств.

1.6. Совещание экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств. Женева, 1991 г.

Широкая дискуссия по проблемам национальных меньшинств развернулась на специальной встрече экспертов в 1991 г. в Женеве. Участники обменялись мнениями по ряду практических вопросов, в частности, о законодательстве применительно к меньшинствам, о международных способах регулирования сложных ситуаций и возможных формах сотрудничества. Обсуждались меры, которые могли бы благоприятствовать нормальной жизнедеятельности меньшинств, в т.ч. вопросы автономии, местного самоуправления и др.

В параграфе IV Доклада Совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств (Женева, 1991 г.) указывается, что представители государств-участников:

- ...подтверждают, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, будут иметь такие же права и такие же обязанности граждан, как и остальная часть населения.

- (там же) Государства-участники вновь подтверждают важность принятия, там, где это необходимо, специальных мер с целью обеспечения лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, полного равенства с другими гражданами в осуществлении и использовании прав человека и основных свобод.

- подтверждают, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право свободно выражать, сохранять и развивать свою этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность и

поддерживать и развивать свою культуру во всех её аспектах, не подвергаясь каким либо попыткам ассимиляции вопреки их воле.

- В соответствии с пунктом 31 Копенгагенского документа (1990 г.) государства-участники примут необходимые меры для <...> использования эффективных мер правовой защиты отдельных лиц, подвергшихся дискриминационному обращению по причине их принадлежности или непринадлежности к какому-либо национальному меньшинству, включая предоставление конкретным жертвам дискриминации широкого круга административных и судебных средств правовой защиты.

1.7. Третье заключительное совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Москва, 1991 г.

На Московском совещании государства-участники высказали свои точки зрения по вопросу выполнения обязательств в области человеческого измерения. Они выразили общее мнение о том, что после Копенгагенского совещания отмечено дальнейшее существенное улучшение положения с выполнением обязательств, содержащихся в соответствующих положениях документов СБСЕ. Они также подчеркнули, что, несмотря на достигнутый значительный прогресс, по-прежнему отмечаются факты нарушений принципов и положений СБСЕ. В частности, они выразили сожаление по поводу актов дискриминации, враждебности и насилия против лиц или групп по национальному, этническому или религиозному признаку. В этой связи государства-участники выразили мнение, что для полной реализации своих обязательств, относящихся к человеческому измерению, по-прежнему необходимы адекватные усилия, которые в полной мере должны учитывать произошедшие глубокие политические изменения.

В Документе Московского совещания в подтверждение выводов специальной встречи экспертов по национальным меньшинствам в Женеве (1991 г.) отмечается:

(п. ...) Государства-участники подчёркивают, что вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного порядка. Они категорически и окончательно заявляют, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств - участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства. В этом контексте они признают, что активное участие отдельных лиц, групп, организаций и учреждений исключительно важно, для обеспечения постоянного продвижения на этом направлении.

Отдельно были затронуты вопросы соблюдения прав мигрантов и членов их семей, т.е. категории, относительно которой нет единого мнения о её включении в категорию национальных меньшинств, но которая затрагивает большую группу лиц, рассматривающих себя, как представителей народов стран их происхождения.

(п. 38) Государства - участники признают необходимость обеспечить уважение прав трудящихся - мигрантов и их семей, законно проживающих в государствах - участниках, и особо отметить их право на свободное проявление их национальных, культурных, религиозных и языковых особенностей. Осуществление таких прав может подлежать лишь таким ограничениям, которые установлены законом и соответствуют международным стандартам.

Из других вопросов, рассмотренных на совещании, заслуживает интерес следующее:

(п. 17.1) Государства – участники безоговорочно осуждают силы, стремящиеся захватить власть у представительного правительства в любом государстве - участнике вопреки воле народа, выраженной в ходе свободных и справедливых выборов, и в нарушение законно установленного конституционного строя.

1.8. Хельсинкская встреча СБСЕ на высшем уровне, 1992 г.

По итогам Хельсинкской встречи на высшем уровне принята Декларация, которая положила начало превращению СБСЕ из форума преимущественно политического диалога между государствами-участниками в международную организацию, ставящую целью поддержание военно-политической стабильности и развитие сотрудничества «от Ванкувера до Владивостока». СБСЕ получило широкие полномочия и возможности принимать меры практического характера для предотвращения и урегулирования локальных и региональных конфликтов, в том числе и в области прав человека и конкретно по защите прав национальных меньшинств.

(Хельсинки, 1992 г., Решения, раздел IV.п. 24). Государства-участники: ...активизируют свои усилия по обеспечению свободного осуществления принадлежащими к национальным меньшинствам лицами, на индивидуальной основе и совместно с другими, своих прав человека и основных свобод, включая право участвовать в полной мере в соответствии с демократическими процедурами принятия решений каждого государства в политической, экономической, социальной и культурной жизни своих стран, в том числе на основе демократического участия в работе директивных и консультативных органов на национальном, региональном и местном уровнях, в частности, в рамках политических партий и ассоциаций.

(там же п. 26). Государства-участники будут решать проблемы национальных меньшинств в конструктивном духе, мирными средствами и путём диалога между всеми заинтересованными сторонами на основе принципов и обязательств СБСЕ.

Кроме того, впервые применительно к национальным меньшинствам, был затронут такой важный вопрос, как практика насильственного переселения. Государства-участники приняли решение осуждать все попытки применять переселение, прибегая к угрозе силой или её применению с целью изменения этнического состава районов в пределах их территорий.

Важным решением, принятым в Хельсинки в июле 1992 г., стало учреждение поста Верховного комиссара по делам национальных меньшинств СБСЕ призванного «способствовать предотвращению конфликтов по возможности на самом раннем этапе».

1.9. Будапештская встреча СБСЕ на высшем уровне, 1994 г.

На Будапештской встрече на высшем уровне была принята политическая декларация «На пути к подлинному партнёрству в новую эпоху» и достигнута договорённость о начале разработки модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века.

Кроме того, на встрече глав государств-участниц было принято решение о переименовании СБСЕ с 1 января 1995 в ОБСЕ — Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе. При этом отмечалось, что в компетенцию этого авторитетного органа входят не только международная безопасность и сотрудничество, но и сфера внутреннего устройства стран-участниц. Документы ОБСЕ, будучи политическими решениями, принятыми путем переговоров, являются хорошей основой для развития добрососедских отношений в Европе. Стандарты, выработанные ОБСЕ, лежат в основе многих более частных документов-соглашений между отдельными странами, законов и пр. Важное место среди них занимают региональные проекты сотрудничества. Вместе с тем подчеркивается, что урегулирование положения меньшинств играет важную роль в деле обеспечения стабильности в Европе. Таким образом, ОБСЕ подходит к вопросу о меньшинствах как к чрезвычайно важной проблеме, и даже беглый анализ основных ее актов показывает, что эта организация разработала целостную систему международно-правовой защиты меньшинств.

В Документе встречи, в частности отмечается:

(раздел VIII, Человеческое измерение. п. 2) В рамках всеобъемлющей концепции безопасности права человека и основные свободы, верховенство закона и демократические институты, решающим образом способствуя

предотвращению конфликтов, служат основой мира и безопасности. Защита прав человека, в том числе лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, представляет собой краеугольный камень демократического гражданского общества.

(раздел VIII. Человеческое измерение. Национальные меньшинства. п. 21). Государства-участники подтверждают свою решимость последовательно способствовать выполнению положений Заключительного акта и всех других документов СБСЕ, касающихся защиты прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам...

(там же, п. 22). Государства-участники приветствуют международные усилия по улучшению защиты прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Они отмечают принятие в Совете Европы Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, которая основывается на нормах СБСЕ в этой области и развивает их.

1.10. Лиссабонская встреча ОБСЕ на высшем уровне, 1996 г.

Как отмечается в принятой по итогам встречи Декларации, главы государств и правительств государств-участников Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, собрались в Лиссабоне, чтобы дать оценку ситуации в регионе ОБСЕ и заложить опирающийся на сотрудничество фундамент общей безопасности. Исходя из того, что в преддверии нового столетия особую важность приобретает задача построения общими усилиями мирного будущего в регионе ОБСЕ, участники приняли Декларацию лиссабонского саммита и Декларацию «О модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века», в которой подчеркивается необходимость строительства единой, мирной и демократической Европы без разделительных линий. Принят документ об обновлении ДОВСЕ (Договора об обычных вооружённых силах в Европе). По инициативе России, государства-участники приняли на себя обязательства проявлять сдержанность в отношении своих военных усилий, включая уровни вооружений и их развёртывания. Приняты

документы «Концептуальная база контроля над вооружениями» и «Развитие повестки дня Форума по сотрудничеству в области безопасности», которые закрепили роль контроля над вооружениями в качестве важного инструмента обеспечения стабильности в Европе.

В Лиссабонской декларации (впервые в документах ОБСЕ подобного уровня) даётся оценка состояния с правами национальных меньшинств в регионе.

(п. 2) ...Не во всех государствах ОБСЕ в полной мере соблюдаются права человека. Межэтническая напряжённость, агрессивный национализм, нарушения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и серьёзные трудности, связанные с переходными процессами в экономике, могут создавать угрозу для стабильности и способны распространяться на другие государства...

(п. 10) В качестве важного вклада в укрепление безопасности мы вновь подтверждаем нашу решимость в полной мере уважать и выполнять все свои обязательства, касающихся прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам...

1.11. Стамбульская встреча глав государств и правительств государств-участников ОБСЕ, 1999 г.

Приняты Хартия европейской безопасности, Соглашение об адаптации ДОВСЕ, итоговая Политическая декларация и модернизированный Венский документ по мерам доверия как основа для дальнейшей работы, а также ряд иных документов.

В Декларации Стамбульской встречи в контексте защиты прав национальных меньшинств, в частности, отмечается:

(п. 30) Мы вновь подтверждаем своё твёрдое намерение обеспечить, чтобы законы и политические установки предусматривали полное уважение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, особенно в том, что касается вопросов, затрагивающих культурную самобытность. В частности, мы

подчёркиваем требование о соответствии применимым международным стандартам и конвенциям законов и политических установок, касающихся образовательных и языковых прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также их права на участие в жизни общества. Мы также выступаем за принятие и полное применение всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, обеспечивающего полное равенство возможностей для всех.

Важные положения в отношении защиты прав национальных меньшинств содержатся и в принятой на Встрече Хартии европейской безопасности:

- (Раздел Человеческое измерение, п. 19) Защита и содействие осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, являются важнейшим фактором обеспечения демократии, мира, справедливости и стабильности в государствах - участниках и в отношениях между ними. В этой связи мы вновь подтверждаем наши обязательства, в частности, в рамках соответствующих положений Копенгагенского документа 1990 г. по человеческому измерению, а также напоминаем о Докладе Совещания экспертов по вопросам национальных меньшинств (Женева, 1991 г.). Полное уважение прав человека, включая права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, является не только самоцелью; оно не только не подрывает территориальную целостность и суверенитет, а скорее укрепляет их. Различные концепции автономии, а также другие обозначенные в вышеупомянутых документах подходы, которые соответствуют принципам ОБСЕ, являются средствами защиты и поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств в рамках существующего государства. <...> Мы подчеркиваем, что вопросы, относящиеся к национальным меньшинствам, могут быть удовлетворительным образом разрешены только в демократических политических рамках на основе верховенства закона.

(там же п. 19) Мы вновь подтверждаем, что каждый человек имеет право на гражданство и что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства. Мы обязуемся продолжать наши усилия с целью обеспечить, чтобы каждый смог воспользоваться этим правом. Мы также твердо намерены сделать более надежной международную защиту лиц без гражданства.

Таким образом, впервые в текстах официальных документов ОБСЕ, принятых на высшем уровне, появилась категория «лица без гражданства»:

1.12. Встреча ОБСЕ на высшем уровне в Астане, 2010 г.

Встреча в данном формате проводилась через 11 лет после Стамбульской встречи на высшем уровне 1999 г. Она проходила под председательством Казахстана, первой страны на постсоветском пространстве, ставшей председателем ОБСЕ. В саммите приняли участие 38 глав государств и правительств, другие высокопоставленные чиновники из государств-членов ОБСЕ. Принятая по итогам встречи Астанинская юбилейная декларация (35-летие Хельсинкского Акта) подтвердила приверженность участников принципам, на которых была создана и функционирует ОБСЕ.

1.13. Встречи Совета министров ОБСЕ

В период между Стамбульским и Астанинским саммитами работа ОБСЕ проводилась в формате ежегодных встреч Совета министров иностранных дел (СМИД):

- 2000 г. - VIII встреча Совета министров в Вене. Принята Венская декларация о роли ОБСЕ в Юго-Восточной Европе, решение об активизации усилий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми и ряд других. По вопросам защиты прав национальных меньшинств принято решение СМИД о назначении на этот пост Верховного комиссара ОБСЕ Рольфа Эккеуса.
- 2001 г. - IX встреча Совета министров в Бухаресте. Приняты министерская декларация, решение о борьбе с терроризмом, бухарестский

план действий по борьбе с терроризмом, сотрудничество с другими организациями, несколько решений Совета министров по другим вопросам.

- 2002 г. — X встреча Совета министров в Порту. Принята Декларация встречи, Хартия ОБСЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним, Декларация о торговле людьми и ряд решений по выполнению обязательств, разработке стратегии ОБСЕ, учреждении ежегодной конференции по обзору проблем в области безопасности и др. В Решении № 6 (п. «b»). Совет министров «обязуется и далее развивать поликультурный, межэтнический и межконфессиональный диалог, в котором будет приветствоваться активное участие правительств и гражданского общества», а в (п. «с») «также обязуется и далее поощрять права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам». Кроме того, в п. 5 этого же решения СМВД «осуждает, в частности, дискриминацию по религиозному принципу и обязуется предпринимать усилия по недопущению и защите от посягательств, направленных против любой религиозной группы, - будь то против отдельных лиц, религиозных святынь или предметов культа».

- 2003 г. — XI Встреча Совета министров в Маастрихте (Нидерланды). Принят Документ встречи «Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке». В разделе «Противодействие угрозам, связанным с дискриминацией и нетерпимостью отмечается: (п. 38) «...гармоничные отношения между этническими, религиозными, языковыми и иными группами, а также права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, будут активно поощряться...».

- Впервые в документах ОБСЕ данного уровня отмечается: (п. 40) «Усилия ОБСЕ будут, в частности, ориентированы на молодёжь, с тем, чтобы воспитывать у неё понимание необходимости проявления толерантности, а также важности примирения и мирного

сосуществования. Мировоззрение молодёжи и её представления о будущем имеют ключевое значение. В соответствующих случаях ОБСЕ будет поэтому принимать на себя более высокую роль в области образования. Особое внимание заслуживает такое направление, как пропаганда прав человека».

- 2004 г. — XII встреча Совета министров в Софии. Приняты: Заявление Совета министров по предупреждению терроризма и борьбы с ним, Декларация министров о шестидесятой годовщине окончания второй мировой войны и ряд решений СМВД, включая Решение №3/04: Борьба с использованием интернета в террористических целях и №11/04: Борьба с коррупцией и др.

- 2005 г. — XIII встреча Совета министров в Любляне (Словения). Приняты: Заявление министров о международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, Концепция в области безопасности границ и пограничного режима, Решения СМВД №2/5 Миграция, №3/05 Борьба с транснациональной организованной преступностью и ряд других. Там же Россия представила свой план — «Дорожную карту реформы ОБСЕ».

- 2006 г. — XIV встреча Совета министров в Брюсселе. Приняты: Брюссельская декларация о системах уголовного правосудия, Брюссельское заявление министров о поддержке и развитии международно-правовых рамок борьбы с терроризмом, Заявление Совета министров по миграции и ряд решений СМВД по противодействию торговле людьми, организованной преступности, по борьбе с нетерпимостью и дискриминацией и т.д.

- 2007 г. — XV встреча Совета министров в Мадриде. Приняты: Заявление Совета министров о поддержке глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединённых Наций.

- 2008 г. — XVI встреча Совета министров в Хельсинки. Приняты: Заявление Совета министров по случаю 60-летия принятия

Всеобщей декларации прав человека, Декларация встречи министров о 60-й годовщине Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него и ряд решений СМЖД.

- 2009 г. — XVII встреча Совета министров в Афинах. Декларация Совета министров о корфусском процессе ОБСЕ. В п. 1 Декларации отмечается: «Мы, министры иностранных дел 56 государств-участников Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе <...> вновь подтверждаем, что реализация мечты о свободном, демократическом и более объединённом регионе ОБСЕ, от Ванкувера до Владивостока, без разделительных линий и зон с различными уровнями безопасности остаётся общей целью, которой мы полны решимости достичь». Принята Декларация встречи министров о 65-й годовщине окончания Второй мировой войны. В ней, в частности, отмечается: «На историческом опыте мы познали опасность нетерпимости, дискриминации, экстремизма и ненависти на этнической, расовой и религиозной почве. Мы твёрдо намерены бороться с этими угрозами, в том числе и по линии ОБСЕ, и отвергаем любые попытки оправдать их». Принят ряд решений СМЖД по миграции, борьбе с терроризмом, борьбе с преступлениями на почве ненависти и др.

2. Эффективное участие в общественной и политической жизни.

Участие национальных меньшинств в общественно-политической жизни является одной из важнейших предпосылок повышения активности зарубежных русскоязычных сообществ, эффективной защиты прав и законных интересов, сохранения языка, традиций и культуры. Создание всесторонних возможностей для равноправного осуществления прав человека лицами, принадлежащими к меньшинствам, предполагает их активное участие в этом процессе. Коль скоро лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, наделены правом на эффективное участие в общественно-политической жизни,

они должны иметь возможность пользоваться этим правом без ограничений, на что и указывается в пункте 31, гл. IV упомянутого ранее Копенгагенского документа. В то же время, в международных документах, касающихся эффективного участия меньшинств в общественно-политической жизни подчеркивается, что они никоим образом не подразумевают права заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций, ОБСЕ и Совета Европы, включая принципы суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств (п. 37 Копенгагенского документа, п. 4 ст. 8 Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и преамбула Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств).

Начиная с принципа VII, провозглашенного в Хельсинкском Заключительном акте 1975 г., государства-участники ОБСЕ подчеркивали фундаментальную связь между уважением законных интересов лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и сохранением мира и стабильности. На эту связь вновь указывалось в более поздних основополагающих документах, в частности, в Итоговом документе Мадридской встречи (1983 г., принцип 15), Итоговом документе Венской встречи (1989 г., принципы 18 и 19) и Парижской хартии для новой Европы (1990 г.), а также в документах последующих встреч на высшем уровне, например, в Хельсинкском документе (1992 г., п. 24 ч. IV) и Лиссабонском документе (1996 г., ч. I п. 2 Лиссабонской декларации о модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века.).

2.1. Совещание по человеческому измерению ОБСЕ. Копенгаген, 1990

2.

Права национальных меньшинств на участие в общественной и политической жизни сформулированы в Документе Копенгагенского

совещания по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. (далее Копенгагенский Документ):

- (гл. IV, ст. 35) Государства-участники будут уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств.

2.2. Совещание экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств. Женева 1991 г.

Широкая дискуссия о политических и гражданских правах национальных меньшинств развернулась на специальной встрече экспертов в 1991 г. в Женеве. В развитие положений п. 35 Копенгагенского документа в первом параграфе раздела III Доклада Совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств (Женева, 1991 г.) и на основе соответствующих положений Парижской хартии представители государств-участников по итогам обсуждения, в частности, включили в текст своих Рекомендаций:

(п. III) Уважая право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, государства участники считают, что, в тех случаях, когда вопросы, касающиеся положения национальных меньшинств, обсуждаются в их странах, им самим следует предоставить возможность эффективно участвовать в этом процессе.

(п. IV) Государства-участники будут создавать условия для обеспечения равной возможности лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, эффективно участвовать в государственной жизни, экономической деятельности и развития их обществ.

2.3. Хельсинкская встреча СБСЕ на высшем уровне, 1992 г.

На Хельсинкской встрече на высшем уровне было продолжено обсуждение обязательств по человеческому измерению и прав национальных

меньшинств на участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни своих стран. В пункте 24 раздела VI Хельсинкского документа государства-участники СБСЕ обязались:

«...активизировать свои усилия по обеспечению свободного осуществления принадлежащими к национальным меньшинствам лицами, на индивидуальной основе и совместно с другими, своих прав человека и основных свобод, включая право участвовать в полной мере в соответствии с демократическими процедурами принятия решений каждого государства в политической, экономической, социальной и культурной жизни своих стран, в том числе на основе демократического участия в работе директивных и консультативных органов на национальном, региональном и местном уровнях, в частности, в рамках политических партий и ассоциаций».

Данные решения нашли дальнейшее подтверждение в статье 15 Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (1994 г.) (далее «Рамочная конвенция»), в которой государства-участники: «обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел, особенно тех, которые их затрагивают».

3. Культурная, языковая и религиозная самобытность и вопросы образования.

3.1. Хельсинкское Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1975 г.

В Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству (Хельсинки 1975 г.), в подразделе «Национальные меньшинства или региональные культуры» отмечается:

<...> Государства-участники, признавая вклад, который национальные меньшинства или региональные культуры могут вносить в сотрудничество между ними в различных областях культуры, намерены в случае, когда на их территории имеются такие меньшинства или культуры, способствовать этому вкладу с учётом законных интересов их членов.

3.2. Венская встреча представителей государств участников СБСЕ, 1989 г.

В Итоговом документе венской встречи 1986 г. в разделе «Принципы» указано:

- (п. 19) Они (*государства-участники*) будут защищать и создавать условия для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств на своей территории. Они будут уважать свободное осуществление прав лицами, принадлежащими к таким меньшинствам, и обеспечивать их полное равенство с другими.

- (п. 59) Они будут обеспечивать, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам или региональным культурам на их территории, могли сохранять и развивать свою собственную культуру во всех её аспектах, включая язык, литературу и религию, и чтобы они могли сохранять свои культурные и исторические памятники и объекты.

3.3. Совещание по человеческому измерению СБСЕ. Копенгаген, 1990 г.

(гл. IV. ст. 32.) <...> Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право свободно выражать, сохранять и развивать свою

этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность и поддерживать и развивать свою культуру во всех ее аспектах, не подвергаясь каким-либо попыткам ассимиляции вопреки своей воле. В частности, они имеют право:

- (32.1) свободно пользоваться своим родным языком в личной и общественной жизни;

- (32.2) создавать и поддерживать свои собственные образовательные, культурные и религиозные учреждения, организации или ассоциации, которые могут искать добровольную финансовую и другую помощь, а также государственную поддержку в соответствии с национальным законодательством;

- (32.3) исповедовать свою религию, в том числе приобретать, обладать и использовать религиозные материалы и осуществлять религиозную деятельность в области образования на своем родном языке;

- (гл. IV, ст. 34) Государства-участники будут стремиться гарантировать, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, вне зависимости от необходимости изучать официальный язык или официальные языки соответствующего государства, имели надлежащие возможности для обучения своему родному языку или на своем родном языке, а также там, где это возможно и необходимо для его использования в государственных органах в соответствии с применяемым национальным законодательством.

- (гл. IV, ст. 34.1) В контексте преподавания истории и культуры в учебных заведениях они также будут учитывать историю и культуру национальных меньшинств (гл. IV, ст. 34).

- (гл. IV, ст. 35) <...> Государства-участники отмечают усилия, предпринятые с целью защиты и создания условий для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности определенных национальных меньшинств путем создания в качестве одного из возможных средств для достижения этих целей, в соответствии с политикой заинтересованного государства, надлежащих местных или автономных органов

управления, отвечающих конкретным историческим и территориальным условиям таких меньшинств.

3.4. Совещание глав государств и правительств государств-участников СБСЕ. Париж 1990 г.

В Парижской хартии (глава «Человеческое измерение») отмечается:

- Исполненные решимости способствовать богатому вкладу национальных меньшинств в жизнь наших обществ, мы обязуемся и впредь улучшать их положение. Мы вновь подтверждаем нашу глубокую убежденность в том, что дружественные отношения между нашими народами, а также мир, справедливость, стабильность и демократия требуют того, чтобы этническая, культурная, языковая и религиозная самобытность национальных меньшинств была защищена, и чтобы создавались условия для поощрения этой самобытности <...>

3.5. Совещание экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств. Женева, 1991 г.

- (Доклад Совещания, раздел IV) Государства-участники убеждены, что сохранение ценностей и культурного наследия национальных меньшинств требует участия лиц, принадлежащих к таким меньшинствам, и что терпимость и уважение различных культур имеют в этой связи важнейшее значение. С учётом этого они подтверждают важность воздерживаться от создания препятствий в области производства культурных материалов, касающихся национальных меньшинств, в том числе лицами, принадлежащими к ним.

- (там же) Государства-участники вновь подтверждают важность принятия, там, где это необходимо, специальных мер с целью обеспечения лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, полного равенства с другими гражданами в осуществлении и использовании прав человека и основных свобод. Они напоминают далее о необходимости принятия

эффективных мер для защиты этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств на их территории и создания условий для поощрения такой самобытности...

3.6. Хельсинкская встреча СБСЕ на высшем уровне, 1992 г.

(Решения, п. VI, «Человеческое измерение»)

Государства-участники:

(п. 25) Будут продолжать изучение на основе усилий в одностороннем, двухстороннем и многостороннем порядке дальнейших возможностей более эффективного выполнения своих соответствующих обязательств по СБСЕ, включая обязательства, связанные с защитой и созданием условий для поощрения этнической, культурной, языковой самобытности национальных меньшинств...

3.7. Стамбульская встреча глав государств и правительств государств-участников ОБСЕ, 1999 г.

(Декларация встречи на высшем уровне, п. 30)

Мы вновь подтверждаем своё твёрдое намерение обеспечить, чтобы законы и политические установки предусматривали полное уважение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, особенно в том, что касается вопросов, затрагивающих культурную самобытность. В частности, мы подчёркиваем требование о соответствии применимым международным стандартам и конвенциям законов и политических установок, касающихся образовательных и языковых прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также их права на участие в жизни общества...

(Хартия европейской безопасности: III. Наш общий ответ)

19. <...> Различные концепции автономии, а также другие...подходы, которые соответствуют принципам ОБСЕ, являются средствами защиты и развития этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств в рамках существующего государства <...>

3.8. XI Встреча Совета министров в Маастрихте. Нидерланды, 2003 г.

(Решение №4/03 Толерантность и недискриминация. п. 10) Совет министров <...> обеспечивает дальнейшее продвижение в деле выполнения обязательств ОБСЕ, касающихся национальных меньшинств, и признаёт важность рекомендаций Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, касающихся образования <...> и вопросов языка, включая его использование на радио и телевидении, а также соответствующих рекомендаций Представителя по вопросам свободы средств массовой информации в этой области.

4. Контакты между людьми, свобода СМИ и доступ к информации.

4.1. Венская встреча представителей государств-участников СБСЕ, 1989 г.

В Итоговом документе венской встречи 1986 г. в разделе «Сотрудничество в гуманитарных и других областях» в п. 31 указано:

- Государства-участники <...> будут обеспечивать, чтобы статус лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам или региональным культурам на их территориях, был равным тому статусу, которым пользуются другие граждане в том, что касается контактов между людьми в соответствии с Заключительным актом <...> СБСЕ, и чтобы эти лица могли устанавливать и поддерживать такие контакты посредством поездок и других средств общения, включая контакты с гражданами других государств, с которыми их объединяет общее национальное происхождение или культурное наследие ...

- (там же п. 45) Государства-участники <...> будут обеспечивать на практике, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам или региональным культурам на их территории, могли распространять информацию на своём родном языке, иметь к ней доступ и обмениваться ею.

4.1. Совецание по человеческому измерению ОБСЕ. Копенгаген, 1990

2.

- (п. 32) <...> Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам <...>, имеют право:

- (п. 32.4) устанавливать и поддерживать беспрепятственные контакты между собой в пределах своей страны, а также через границы с гражданами других государств, с которыми они имеют общее этническое или национальное происхождение, культурное наследие или религиозные верования;

4.2. Совецание экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств. Женева 1991 г.

(Раздел IV) Учитывая разнообразие и различие своих конституционных систем, в результате чего использование одного какого-либо общего подхода не является обязательным, государства-участники отмечают, что некоторыми из них достигнуты при соответствующем демократическом подходе, положительные результаты, путём: <...>

- поощрения усилий по установлению межобщинных отношений на низовом уровне между общинами меньшинств, между общинами большинства населения и меньшинств, и между соседними общинами в приграничных районах с целью содействия предотвращению возникновения напряжённости на местах и мирного урегулирования конфликтов в случае их возникновения;

- поощрения создания постоянных смешанных комиссий либо межгосударственных, либо региональных с целью поддержки постоянного диалога между соответствующими пограничными районами.

- (Раздел VII) Будучи убеждены, что для защиты прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, необходим свободный

поток информации и обмен идеями, государства-участники подчеркивают значение общения между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление таких прав может подвергаться лишь тем ограничениям, которые предусмотрены по закону и соответствуют международным стандартам. Они вновь подтверждают, что ни одно лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, не будет подвергнуто уголовным или административным санкциям только лишь в силу своей принадлежности к такому меньшинству за контакты в его/ее собственной стране или за ее пределами.

В области доступа к средствам информации они не будут проводить дискриминацию в отношении кого-либо на основании этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности. Они будут предоставлять информацию, которая будет помогать электронным средствам массовой информации учитывать в своих программах этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность национальных меньшинств.

Они вновь подтверждают, что установление и поддержание беспрепятственных контактов между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, а также контактов через границы лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, с лицами, с которыми они имеют общее этническое или национальное происхождение, культурное наследие или религиозные верования, способствуют взаимопониманию и содействуют добрососедским отношениям.

Поэтому они будут поощрять договоренности о трансграничном сотрудничестве на национальном, региональном и местном уровне, в частности, по вопросам пересечения границ местными жителями, сохранения и посещения культурных и исторических памятников и мест, туризма, улучшения транспортного сообщения, экономики, молодежных обменов, защиты окружающей среды и создания региональных комиссий.

Они также будут поощрять создание неофициальных рабочих структур (например, семинаров, комитетов, как в рамках государств-участников, так и между государствами-участниками) там, где проживают национальные меньшинства, для обсуждения, обмена опытом и представления предложений по вопросам, касающимся национальных меньшинств.

5. Право национальных меньшинств на создание организаций и объединений.

5.1. Совещание по человеческому измерению СБСЕ. Копенгаген, 1990 г.

- (п. 30) <...> [Государства-участники] также признают важную роль неправительственных организаций, включая политические партии, профсоюзы, организации по правам человека и религиозные группы, в поощрении терпимости, культурного многообразия и в решении вопросов, относящихся к национальным меньшинствам <...>

Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, <...> имеют право:

- (п. 32.2) создавать и поддерживать свои собственные образовательные, культурные и религиозные учреждения, организации или ассоциации, которые могут искать добровольную финансовую и другую помощь, а также государственную поддержку в соответствии с национальным законодательством;

- (п. 32.6) создавать и поддерживать организации или ассоциации в пределах своей страны и участвовать в деятельности международных неправительственных организаций.

5.2. Совещание экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств. Женева 1991 г.

(Раздел V) Государства-участники уважают право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, осуществлять свои права и пользоваться ими на индивидуальной основе или совместно с другими гражданами, создавать и поддерживать организации и ассоциации в пределах своей страны и участвовать в деятельности международных неправительственных организаций.

Государства-участники вновь подтверждают право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, создавать и поддерживать свои собственные образовательные, культурные и религиозные учреждения, организации и ассоциации и не будут препятствовать осуществлению этого права.

В этой связи они признают ту жизненно важную роль, которую играют отдельные лица, неправительственные организации и религиозные и другие группы в деле оказания содействия взаимопониманию между различными культурами и улучшения отношений на всех уровнях общества, а также через международные границы.

Они считают, что непосредственные наблюдения и опыт таких организаций, групп и отдельных лиц могут оказаться весьма полезными для поощрения выполнения обязательств по СБСЕ, касающихся лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Поэтому они будут поддерживать работу таких организаций, групп и отдельных лиц, не будут препятствовать ей, и будут приветствовать их вклады в этой области.

II. ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ОБСЕ ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ (ВКНМ) ТЕМАТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ 1996 – 2012

Решением, принятым на Встрече на высшем уровне в Хельсинки в июле 1992 г., Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) учредила пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Первым Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) стал Макс ван дер Стул. Далее пост занимали Рольф Экеус (2001-2007 г.г.), Кнут Воллебек (2007- 2013 г.г.). С 30 августа 2013 г. пост ВКНМ заняла Астрид Турс (Финляндия). Этот институт стал важным инструментом выявления на самой ранней стадии потенциальных конфликтов, связанных с положением национальных меньшинств, межэтнической напряженности, способной создать угрозу миру, стабильности или отношениям между государствами ОБСЕ. Способствуя урегулированию потенциального кризиса на ранней стадии его развития, Верховный комиссар действует независимо от всех заинтересованных сторон, направляет миссии на места и использует методы превентивной дипломатии на ранней стадии напряженности. Мандат Верховного комиссара по делам национальных меньшинств отражает признание политического характера проблем меньшинств. В его функции не входит защита индивидуальных или коллективных прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Несмотря на это, следует отметить, что ситуации, находящиеся в поле его зрения, включают в себя многие аспекты прав человека, так что его деятельность, несомненно, оказывает влияние как на соблюдение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, так и прав человека в целом. Хотя ВКНМ и не наделен контрольными функциями, он опирается на признанные всеми государствами международные нормы, которые при анализе принимаются им за отправную точку и ложатся в основу выдвигаемых конкретных рекомендаций.

Очевидно, что Верховный комиссар не может эффективно действовать без поддержки государств-участников. Свои доклады и рекомендации он предоставляет заинтересованным государствам и руководящему Совету ОБСЕ. На этой стадии и выясняется, получают ли его действия достаточную поддержку и готовы ли государства при необходимости провести собственное дополнительное расследование.

Для обеспечения эффективной деятельности Верховного комиссара как нейтральной стороны важно, чтобы он придерживался принципа беспристрастности. Политика конфиденциальности, предполагающая доверительный характер деятельности Верховного комиссара, преследует ряд целей. Прежде всего, это направлено на то, чтобы исполнение им своих обязанностей не привело бы к эскалации конфликта.

Квинтэссенцией практической и теоретической деятельности ВКНМ являются выработанные по его инициативе ряд основополагающих Рекомендаций и Руководящих принципов, касающихся конкретных прав меньшинств или проблемных вопросов для государств-участников ОБСЕ. Основным вопросом, на решение которого направлены эти рекомендации, является предоставление мировой общественности экспертного мнения о том, каким образом различные общины с различными друг от друга культурами, потребностями и стремлениями могут жить вместе в мире и достоинстве, способствуя устойчивому развитию многонациональных государств.

Тематические рекомендации, разработанные Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств (ВКНМ) с момента создания указанного поста [Гаагские рекомендации (1996 г.), Ословские рекомендации (1998 г.), Лундские рекомендации (1999 г.), Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе (2006 г.), Рекомендации по использованию языков национальных меньшинств в телерадиовещании (2003 г.), Больцанские рекомендации (2008 г.) и «Люблянские рекомендации по интеграции многообразных обществ» (2012 г.)] содержат ориентировочные рамки и стандарты в различных сферах, затрагивающих интересы как

государства, так и проживающих в нем национальных меньшинств. Эти рекомендации нацелены на оказание практической помощи странам-членам ОБСЕ и принимают во внимание потребности и интересы как всего населения, так и национальных меньшинств. Они стали неотъемлемой частью обязательств ОБСЕ и служат основой деятельности ВКНМ по предотвращению конфликтов.

Рекомендации были созданы на основе практического опыта ВКНМ и охватывают темы и вопросы, которые оказывались в центре внимания ВКНМ на протяжении ряда лет. Первые три группы рекомендаций охватывают вопросы, касающиеся права национальных меньшинств на образование, использование родного языка и развитие эффективных форм участия национальных меньшинств в государственном управлении. Эти важные аспекты в отношениях между государством и меньшинствами рассмотрены соответственно в Гаагских (1996 г.), Ословских (1998 г.) и Лундских (1999 г.) рекомендациях.

Последующие рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (2003 г.) и по полицейской деятельности в многонациональном обществе (2006 г.) касаются двух других конкретных вопросов, оказывающих влияние на повседневную жизнь национальных меньшинств.

Рекомендации по средствам массовой информации, были разработаны в ответ на опасения, вызванные политикой отдельных государств по ограничению использования языков меньшинств на телевидении и в радиовещании. Они представляют собой практическое руководство, имеющее целью оказание содействия соответствующим государственным органам в разработке политики в сфере СМИ в соответствии с международными стандартами.

В центре внимания «Рекомендаций по вопросам полицейской деятельности» находятся темы обеспечения непредвзятой правоохранительной деятельности органов полиции и уважения верховенства права в многонациональном обществе. Круг рассматриваемых вопросов включает в себя

подбор кадров в органы полиции из числа национальных меньшинств, профессиональную подготовку сотрудников полиции, взаимодействие с национальными меньшинствами, оперативную деятельность и подготовительную деятельность по предотвращению или управлению конфликтами.

Как показывает практика, решение проблем меньшинств может выходить за пределы одного государства на межгосударственный уровень. Именно эта тема рассматривается в «Больцанских рекомендациях о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях» (2008 г.), которые прямо затрагивают международный аспект вопроса меньшинства. Данные рекомендации представляют собой руководство о том, как, при каких обстоятельствах и в рамках каких ограничений государства могут поддерживать меньшинства за рубежом, не ухудшая межнациональные и межгосударственные отношения.

Всё большее значение в разработках ОБСЕ приобретает определение эффективной комплексной интеграционной политики государств, направленной на создание «неизолирующего и сплочённого общества» при одновременном уважении многообразия.

Этой теме посвящён последний по времени документ, подготовленный по инициативе ВКНМ, - Люблянские рекомендации по интеграции многообразных обществ.

ВКНМ разрабатывал свои рекомендации при непосредственном участии или поддержке признанных международных экспертов, представляющих широкие научные и культурные круги, и обогативших каждый документ своими знаниями и опытом. Цель данных рекомендаций - выступить в роли практического и нормативного руководства для государств, в основу которого легли соответствующие международные нормы и стандарты. Пакет рекомендаций и Пояснительная записка с детальным перечнем соответствующих международных стандартов составляют неотъемлемую часть каждого документа.

1). Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств в области образования, 1996 г.

Гаагские рекомендации подтвердили неотъемлемое право меньшинств получать образование на родном языке. Так, в рекомендациях отмечено, что «первые годы обучения имеют решающее значение для развития ребенка. Исследования в области образования показывают, что обучение на дошкольном уровне в идеале должно вестись на родном языке ребенка. Везде, где возможно, государства должны создавать условия, позволяющие родителям использовать эту возможность (ст. 11).

В начальной школе учебная программа в идеале должна преподаваться на языке национального меньшинства, а сам язык преподаваться как учебный предмет на постоянной основе.

В средней школе, как отмечается в рассматриваемом документе, основная часть учебной программы должна преподаваться на языке национального меньшинства. Язык национальных меньшинств должен преподаваться как учебный предмет на регулярной основе. Государственный язык должен также преподаваться как предмет на регулярной основе, предпочтительно двуязычными преподавателями, хорошо понимающими особенности детской культурной и их лингвистической подготовки (ст. 13).

Обеспечение начального и среднего уровней образования на языке национальных меньшинств во многом зависит от наличия преподавателей, подготовленных для преподавания всех дисциплин на родном языке. Следовательно «государства обязаны предоставить соответствующие условия для надлежащей подготовки преподавателей и способствовать доступу к такой подготовке» (ст. 14).

Гаагские рекомендации оговаривают право членов национальных меньшинств получать на родном языке также и высшее образование: «Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь доступ к высшему образованию на их собственном языке, когда они показали

потребность в этом и когда это обосновано их численностью. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут также искать пути и средства для создания собственных учреждений высшего образования» (ст. 17).

Государства, где проживают национальные меньшинства, должны воздерживаться от дискриминации в области образования в зависимости от национальной, этнической, религиозной и т.д. принадлежности: «Право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на сохранение своей самобытности может быть полностью реализовано только в том случае, если они получают должное знание родного языка во время образовательного процесса» (ст. 1).

2). Ословские рекомендации по языковым правам национальных меньшинств, 1998 г.

Данные рекомендации стали следующей важной инициативой ВКНМ. В них, в частности указывается, что «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право использовать свои имена, фамилии и отчества на своём языке, в соответствии со своими традициями и лингвистическими системами; эти имена, фамилии и отчества получают официальное признание и используются государственными властями» (ст. 1).

Таким же образом частные организации, такие, как культурные ассоциации и предприятия, созданные лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, пользуются тем же правом в отношении своих названий (ст. 2). В областях, населенных значительным числом лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, и там, где есть существенная потребность, государственные власти предпринимают меры для размещения, также на языке меньшинства, местных названий, названий улиц и других топографических указателей для населения» (ст. 3). Отмечается также, что «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь доступ ко времени вещания на своем собственном языке в общественно

финансируемых средствах информации. На национальном, региональном и местном уровнях объем и качество времени, отведенного вещанию на языке данного меньшинства, должны быть пропорциональны численной величине и концентрации национального меньшинства и соответствовать его положению и нуждам» (ст. 9).

Весьма важно, что Ословские рекомендации обосновывают право меньшинств использовать свой язык в общении с властями и в общественной жизни: «Лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, предоставляются адекватные возможности использовать свой язык в отношениях с административными властями, особенно в регионах и местностях, где эти лица выразили к тому желание и где они присутствуют в значительном числе. Административные власти обеспечивают там, где это возможно, предоставление общественных услуг на языке национального меньшинства. Для этой цели они принимают соответствующую политику или программы по найму и обучению (ст. 14).

В регионах и местностях, где лица, принадлежащие к национальному меньшинству, присутствуют в значительном числе, государство принимает меры, для того чтобы обеспечить возможности использования выборными членами региональных и местных государственных органов также и языка национального меньшинства во время деятельности, связанной с этими органами» (ст. 15).

3). Лундские рекомендации, 1999 г.

Важная тема, на которую Верховные комиссары неоднократно обращали внимание, касается эффективных форм участия национальных меньшинств в управлении государством. Стремясь получить представление о позициях и опыте государств-участников ОБСЕ в данной области и дать им возможность обменяться своим опытом друг с другом, ВКНМ и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека выступили инициаторами проведения конференции с участием всех государств-членов ОБСЕ и

соответствующих международных организаций на тему «Практика управления и участие общественности: интеграция в условиях многообразия» (Швейцария, Локарно, 1998 г.). По итогам конференции была сформирована группа из 16-ти международно-признанных независимых экспертов для выработки рекомендаций на основе соответствующих международных стандартов.

Результатом этой инициативы стали Лундские рекомендации, именуемые так по названию шведского города, где состоялась заключительная встреча экспертов. Поскольку существующие нормы в области прав меньшинств относятся к сфере прав человека, эксперты в своей работе исходили из соблюдения государствами всех других обязательств, касающихся прав человека, включая свободу от дискриминации. Они руководствовались тем пониманием, что гражданское общество должно быть открытым и динамичным, а значит – объединять в себе всех людей, в том числе принадлежащих к национальным меньшинствам, создавать максимальные возможности для того, чтобы люди, ощущающие на себе последствия государственных решений, могли участвовать в их принятии. Назначение Лундских рекомендаций, как и тех, которые были приняты ранее в Гааге и Осло, – стимулировать и облегчить принятие государствами конкретных мер, ослабляющих напряженность в отношениях с национальными меньшинствами и тем самым способствующих предотвращению конфликтов. Лундские рекомендации по эффективному участию национальных меньшинств в общественной жизни представляют собой попытку разъяснить и уточнить содержание общепризнанных норм в области прав меньшинств и в других областях, имеющих отношение к ситуациям, которые рассматриваются ВКНМ.

Пакет из **двадцати четырех рекомендаций** включает четыре подраздела, посвященных, соответственно, общим принципам, участию в принятии решений, самоуправлению и мерам, позволяющим гарантировать эффективные формы участия в общественной жизни. В концептуальном отношении Лундские рекомендации строятся по двум основным линиям:

участие в управлении государством в целом и самоуправление в некоторых вопросах местного или внутреннего характера. Все рекомендации подлежат толкованию в соответствии с общими принципами, изложенными в части I. Более подробные пояснения по каждой из рекомендаций можно найти в примечаниях, где дается конкретная ссылка на соответствующие международные нормы.

Внимание, уделяемое Лундским рекомендациям в данном справочнике, оправдано актуальностью рассматриваемой темы для защиты прав российских соотечественников и созданных ими общественных организаций на участие в политической и общественной жизни стран проживания. Как отмечается в разделе I «**Общие принципы**» рекомендаций:

«Эффективное участие национальных меньшинств в общественно-политической жизни является одной из важнейших составляющих мирного демократического общества. Цель настоящих рекомендаций – облегчить вовлечение меньшинств в общегосударственную жизнь, позволяя им при этом сохранить свою самобытность и свои особенности».

В разделе «**Участие в принятии решений**» отмечается:

- Государства должны предоставлять меньшинствам доступ к реальным рычагам влияния на уровне центрального правительства, – при необходимости путем создания для этого специальных механизмов. В зависимости от обстоятельств, эти механизмы могут включать:

- специальные формы представительства национальных меньшинств, например, резервирование за ними определенного числа мест в одной или в обеих палатах парламента либо в парламентских комитетах, а также другие формы гарантированного участия в законодательном процессе;

- специальные меры по привлечению представителей меньшинств на работу в государственные органы, а также предоставление услуг публичных учреждений на языке национального меньшинства.

В разделе «**Выборы**» (п. 7):

- Опыт, накопленный в Европе и за ее пределами, свидетельствует о важной роли избирательного процесса в создании условий для участия меньшинств в политической жизни. Государства должны гарантировать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на участие в государственных делах, включая право голоса и право баллотироваться на выборные должности на недискриминационной основе.

- (Там же п. 9) Расширить участие национальных меньшинств в управлении страной можно путем снижения процентного барьера для прохождения в парламент.

- (Там же п. 10). Границы избирательных округов должны определяться так, чтобы это отвечало интересам справедливого представительства национальных меньшинств.

В разделе **«Самоуправление»**:

- (п. 14) Для действенного участия меньшинств в общественно-политической жизни могут понадобиться механизмы экстерриториального либо территориального самоуправления – по отдельности или в их сочетании.

В разделе **«Нетерриториальные механизмы»** (п. 18):

- Вопросы, которые могут эффективнее всего решаться посредством таких механизмов, относятся к сфере образования, культуры, использования языков меньшинств, религии и другим областям, наиболее важным для самобытности и образа жизни, присущих национальным меньшинствам.

- Лица и группы имеют право по собственному усмотрению пользоваться своими именами и названиями на языке меньшинства, а также право на признание этих имен и названий официальными органами.

- С учетом того, что ответственность за установление стандартов в области образования несут органы государственной власти, организации меньшинств могут определять содержание учебных программ для преподавания языков соответствующих меньшинств, их культуры либо того и другого.

- Меньшинства могут выбирать и использовать собственную символику и другие формы культурного самовыражения.

В разделе «**Территориальные механизмы**»:

- (п. 21) Местные, региональные и автономные органы власти должны уважать и обеспечивать права всех лиц, включая права любых меньшинств, проживающих на подведомственной им территории.

В разделе «**Правовая защита**»:

- (п. 24) Для эффективного участия национальных меньшинств в общественно-политической жизни необходимы отлаженные каналы консультаций по предотвращению конфликтов и разрешению споров, а также возможность применения, в случае необходимости, разовых или альтернативных механизмов. К соответствующим методам относятся :

- разрешение конфликтов в судебном порядке, в частности, посредством обжалования законодательных или административных решений в судебных инстанциях, что требует наличия в государстве независимых, доступных для населения и беспристрастных судебных органов и уважения их решений;

- дополнительные механизмы разрешения споров, такие, как переговоры, установление фактов, посредничество, арбитраж, омбудсмен по делам национальных меньшинств, а также специальные комиссии, способные выполнять задачи приема и рассмотрения жалоб по вопросам государственного управления.

4). Больцанские Рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях, 2008 г.

Одной из проблем, на которых экспертная группа ВКНМ обращает внимание в данных рекомендациях, является регулирование взаимоотношений отдельных суверенных государств в отношении этнических групп, составляющих большинство населения в одном и меньшинство - в другом государстве. По мнению ВКНМ, существует необходимость внести ясность в то, как государства могут проявлять свою

заинтересованность по отношению к национальным меньшинствам, не ставя под угрозу мир и дружественные отношения. Они призваны прояснить, как государства могут оказывать поддержку и помощь лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, проживающим в других странах, способами, которые не ведут к обострению межнациональных или двусторонних отношений.

В пояснении к рекомендациям отмечается, что почти во всех странах проживают меньшинства, многие из которых живут по обе стороны государственной границы. Сообщества меньшинств зачастую служат мостом между соседними странами, способствуя их процветанию и укреплению дружественных отношений, создавая условия для диалога и толерантности. Следовательно, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны обладать возможностью свободно устанавливать и поддерживать беспрепятственные и мирные контакты через государственные границы, развивать культурные и экономические связи. Однако, по мнению экспертов ВКНМ, в случаях, когда трансграничные культурные связи приобретают политический подтекст, и государства в одностороннем порядке предпринимают шаги по защите и поддержке так называемого «родственного меньшинства», находящегося вне их юрисдикции, возникает риск политической напряженности или даже применения силы.

В основных положениях Рекомендаций о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях указано, что, во-первых, уважение и защита прав национальных меньшинств, в соответствии с нормами международного права, является ответственностью государства, на территории которого проживает меньшинство. Во-вторых, государства могут проявлять заинтересованность в благополучии сообществ меньшинств за рубежом, в особенности тех, с которыми их объединяет этническая, культурная, языковая или религиозная самобытность, или же общее культурное наследие. Однако в рамках международных правовых норм это не предполагает права

осуществлять юрисдикцию над населением, проживающим на территории другого государства.

Из вышесказанного делается вывод, что государства могут реализовывать свою заинтересованность через предоставление привилегий национальным меньшинствам за рубежом только по результатам консультаций с государством их проживания, проявляя должное уважение к принципам территориальной целостности, суверенитета, дружественных и добрососедских отношений. Такие привилегии государства могут предоставлять лицам, проживающим за рубежом, в частности, культурные и образовательные возможности, льготы на поездки, разрешение на работу и облегчённый доступ к получению виз только на недискриминационной основе (п. 9). Более того, по мнению экспертов ВКНМ государства обязаны гарантировать, что их политика по отношению к национальным меньшинствам за пределами собственных границ не подрывает интеграционные усилия государства, на территории которого проживает меньшинство и не подпитывает сепаратистские тенденции.

Как отмечают авторы, данные Рекомендации сосредоточивают внимание на государствах происхождения национальных меньшинств, которые могут иметь заинтересованность в меньшинствах за пределами собственных границ, основываясь на связях исторического, религиозного или языкового характера, хотя эксперты предполагают, что рекомендации могут относиться и к более широкому кругу государств. В отношении государств, в которых проживают национальные меньшинства, рекомендации в разделе II подтверждают их обязанности гарантировать право каждого, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на равенство перед законом и равную защиту закона.

Текст из 19 отдельных рекомендаций объединен в четыре раздела: общие принципы; обязательства государств по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам; привилегии, предоставляемые государствами лицам, принадлежащим к национальным

меньшинствам за рубежом; многосторонние и двусторонние инструменты и механизмы. Рекомендации предоставляют нормативное и практическое руководство для государств, в соответствии с общими принципами уважения суверенитета, прав человека и прав меньшинств и международной ответственности. Более детальное разъяснение каждой рекомендации предоставлено в прилагаемой к рекомендациям Пояснительной записке, которая также содержит ссылки на соответствующие международные стандарты. Каждую рекомендацию надлежит читать вместе с соответствующим пунктом Пояснительной записки и в контексте документа, как целого.

Как отмечается в пояснении к тексту Рекомендаций, употребляемое в данном документе понятие «национальное меньшинство» охватывает широкий спектр групп меньшинств, включая религиозные, языковые и культурные, а также этнические меньшинства, независимо от того, признаны они таковыми или нет государствами, на территории которых они проживают, и несмотря на их официальное обозначение. Рекомендации распространяются на все вышеназванные группы. Также необходимо отметить, что слово «меньшинство» употребляется в тексте Рекомендаций в качестве удобного сокращения и подразумевает «лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам».

Цель этих рекомендаций - предоставить руководство представителям государств, национальных меньшинств и международных организаций по решению вопросов, возникающих в контексте межгосударственных отношений и затрагивающих интересы национальных меньшинств, путем защиты прав принадлежащих к ним лиц, а также способами, направленными на предотвращение конфликтов, поддержание межэтнического согласия и укрепление добрососедских отношений.

5). Люблянские рекомендации по интеграции многообразных обществ - интеграция с уважением к разнообразию

Вопрос развития эффективных национальных политик, способствующих интеграции при одновременном уважении многообразия, приобретает всё большее значение в разработках ОБСЕ. Последний по времени документ, подготовленный по инициативе ВКНМ - Люблянские рекомендации по интеграции многообразных обществ предлагает решение конкретных проблем национальных меньшинств путём формирования комплексной интеграционной политики государств, направленной на создание «неизолирующего и сплочённого общества». Основной посыл Люблянских рекомендаций - интеграция с уважением к разнообразию - это процесс, которому государства-участники могут и должны содействовать путем разработки соответствующей институциональной и законодательной базы и эффективного осуществления целенаправленной политики в ряде областей. К ним относятся меры по борьбе с дискриминацией; политика в отношении гражданства и языков; эффективное участие во всех сферах жизни; языка, образования, безопасности и правоохранительной деятельности; доступ к правосудию; средства массовой информации, а также применение символов и их использование в общественном пространстве. Хотя проведение такой политики зависит от конкретных условий в отдельно взятых государствах – членах ОБСЕ, они в любом случае должны включать в себя полное уважение прав меньшинства и участие в процессе интеграции всех групп общества. Таким образом, заданный ВКНМ подход к интеграции дополняет права меньшинств акцентом на взаимодействие и взаимное участие. Рекомендации обращают особое внимание на проблемы, способные привести к межэтническим конфликтам и подчёркивают, что интеграционная политика должна учитывать разнообразие и избегать как форсированной ассимиляции, так и чрезмерного обособления национальных групп.